

UJI MATERIIL TERHADAP PENJELASAN UNDANG-UNDANG

Muh Nasir

Magister Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

nasirbasri7@gmail.Com

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Telah Ditegaskan Bahwa Indonesia Adalah Negara Hukum Sehingga Konsekuensinya Adalah Dalam Menjalani Dinamika Kehidupan Bernegara Hukumlah Yang Menjadi Panglimanya, Artinya Bahwa Segala Aspek Kehidupan Di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia Harus Didasarkan Pada Hukum Dan Segala Produk Perundang-Undangan Serta Turunannya Yang Berlaku Di Wilayah Nkri. Adapun Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Telah Diatur Dalam Uu No 12 Tahun 2011, Yaitu: (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Uud 1945), (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap Mpr), (3) Undang-Undang (Uu) Atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), (4) Peraturan Pemerintah (Pp) Peraturan Presiden (Perpres), (5) Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Peraturan Kabupaten Atau Kota.

Sebagaimana Yang Telah Dijelaskan Diatas Bahwa Undang-Undang Merupakan Salah Satu Peraturan Perundang-Undangan. Undang-Undang Adalah Peraturan Perundang-Undangan Yang Dibentuk Oleh Dewan Perwakilan Rakyat (Dpr) Dengan Persetujuan Bersama Presiden. Sebagai Pedoman Dalam Berkehidupan Juga Sebagai Sumber Hukum Undang-Undang Haruslah Jelas Dan Dapat Dimengerti Oleh Masyarakat, Sehingga Dalam Pembentukannya Perlu Disertakan Penjelasan.

Secara Prinsipil, Penjelasan Wajib Dimuat Dalam Undang-Undang Sebagaimana Ditegaskan Dalam Angka 174 Lampiran Ii Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Selanjutnya Disebut Uu P3). Adapun Penjelasan Dalam Suatu Undang-Undang Memiliki Fungsi Sebagai Tafsir Resmi Dari Pembentuk Undang-Undang Atas Norma Tertentu Dalam Batang Tubuh. Dalam Hal Ini Penjelasan Hanya Memuat Uraian Terhadap Kata, Frasa, Kalimat, Atau Padanan Kata/Istilah Asing Dalam Norma Yang Dapat Disertai Dengan Contoh. Ditegaskan Pula Bahwa Penjelasan Sebagai Sarana Untuk Memperjelas Norma Dalam Batang Tubuh Tidak Boleh Mengakibatkan Terjadinya Ketidakjelasan Dari Norma Yang Dimaksud.

Sejalan Dengan Hal Tersebut B.R Atre Dalam Jimly Asshiddiqie Menegaskan, Tujuan Adanya Penjelasan Dalam Peraturan Perundang-Undangan (Dalam Hal Ini Undang-Undang) Yakni Menjelaskan Pengertian Dan Maksud Suatu Ketentuan; Memperjelas Ketentuan Yang Masih Tidak Jelas (Obscure) Atau Kabur (Vague) Sehingga Ketentuan Tersebut Konsisten Dengan Tujuan Yang Akan Dicapai Oleh Pengaturan Yang Bersangkutan; Menyediakan Tambahan Uraian Pendukung Terhadap Tujuan Utama Peraturan Perundang-Undangan Agar Keberadaannya Semakin Bermakna; Membantu Pengadilan Dalam Menafsirkan Dan Menekan Kesalahan Serta Mengedepankan Objek Peraturan Perundang-Undangan; Dan Sebagai Penafsiran Yang Sama Bagi Setiap Orang Yang Tunduk Terhadap Ketentuan Yang Telah Ditetapkan Dalam Peraturan Perundang-Undangan.

Dijelaskan Lebih Lanjut Dalam Lampiran Uu P3, Penjelasan Tidak Dapat Digunakan

Sebagai Dasar Hukum Untuk Membuat Peraturan Lebih Lanjut Dan Tidak Boleh Mencamtumkan Rumusan Yang Berisi Norma. Penjelasan Juga Tidak Menggunakan Rumusan Yang Isinya Memuat Perubahan Terselubung Terhadap Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Lampiran Uu P3 Angka 186 Dijelaskan Juga Bahwa Rumusan Penjelasan Pasal Demi Pasal Memperhatikan Hal-Hal Senagai Berikut: (A) Tidak Bertentangan Dengan Materi Pokok Yang Diatur Dalam Batang Tubuh; (B) Tidak Memperluas, Mempersempit Atau Menambah Pengertian Norma Yang Ada Dalam Batang Tubuh; (C) Tidak Melakukan Pengulangan Atas Materi Pokok Yang Diatur Dalam Batang Tubuh; (D) Tidak Mengulangi Uraian Kata, Frasa, Atau Pengertian Yang Telah Dimuat Dalam Ketentuan Umum; (E) Tidak Memuat Rumusan Pendelegasian.

Terkait Dengan Keberadaan Penjelasan Dalam Undang-Undang, Beberapa Ahli Kemudian Mengungkapkan Pendapat Yang Berbeda Ada Yang Mendukung Supaya Dalam Undang-Undang Disertakan Penjelasan Adapula Yang Menolaknya. Prins, Wijk, Wiryono Projodikoro Serta Sri Soemantri Menyatakan Bahwa Dalam Undang-Undang Haruslah Disertakan Penjelasan Sebab Penjelasan Merupakan Suatu Informasi Resmi Dari Pembuat Undang-Undang. Dipihak Lain Max Weber, Leopold Dan Ismail Suny Menyatakan Tidak Perlu Penjelasan Ada Dalam Produk Undang-Undang, Menurutny Dengan Adanya Penjelasan Tersebut Maka Akan Mengakibatkan Produk Perundang-Undangan Tersebut Statis Dan Mengikat Produk Perundang-Undangan Itu Sendiri.

Kemudian Yang Menjadi Permasalahannya ialah Bagaimana Dengan Status Dari Penjelasan Undang-Undang, Tentu Yang Kita Pertanyakan Adalah Apakah Penjelasan Dalam Undang-Undang Dapat Dijadikan Dasar Hukum. Untuk Menjawab Itu Tentu Yang Harus Kita Pahami Terlebih Dahulu Adalah Kerangka Undang-Undang. Dalam Lampiran Ii Uu P3 Telah Dijelaskan Mengenai Kerangka Peraturan Perundang-Undangan, Yaitu; Judul, Pembukaan, Batang Tubuh, Penutup, Dan Penjelasan. Adapun Pasal-Pasal Yang Juga Disebut Sebagai Norma Dalam Undang-Undang Terletak Pada Batang Tubuh Sedangkan Bagian Penjelasan Berada Diluar Batang Tubuh. Dari Sini Dapat Dipahami Bahwa Penjelasan Tidaklah Dapat Dijadikan Sebagai Dasar Hukum. Sebagaimana Telah Diterangkan Bahwa Fungsi Dari Penjelasan Dalam Undang-Undang Hanyalah Sebagai Tafsiran Atau Jabaran Dari Norma Yang Terdapat Dalam Batang Tubuh, Dan Oleh Karena Itu Tidak Boleh Membuat Rumusan Norma Pada Bagian Penjelasan. Yang Mengikat Secara Norma Dan Dapat Dijadikan Dasar Hukum Hanyalah Pasal-Pasal Yang Terdapat Dalam Batang Tubuh Peraturan (Undang-Undang). (Refina Mirza Devianti, n.d.)

Yang Menjadi Pertanyaan Selanjutnya ialah Sebagaimana Halnya Dengan Undang-Undang Yang Dapat Di Uji Pada Mahkamah Yang Berwenang Apakah Penjelasan Dalam Undang-Undang Dapat Dijadikan Objek Uji.

Konsep Pengujian Legislasi Pada Awalnya Bermula Dari Amerika Dalam Kasus Madison Vs Marbury. Pengujian Legislasi Dikenal Dengan Istilah *Judicial Review*. *Judicial Review* Adalah Pengujian Oleh Lembaga Yudikaif Tentang Konsistensi Uu Terhadap Uud Atau Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Yang Lebih Tinggi. Jimly Asshiddiqie, Mengemukakan Bahwa Pada Umumnya Mekanisme Pengujian Hukum (*Judicial Review*) Ini Diterima Sebagai Cara Negara Hukum Modern Mengendalikan Dan Mengimbangi (*Check And Balance*) Kecenderungan Kekuasaan Yang Ada Pada Genggaman Para Pejabat Pemerintahan Untuk Menjadi Sewenang-Wenang. Ada

Beberapa Landasan Pemikiran Diterimanya Doktrin Judicial Review Secara Mendunia Menurut Munir Fuady (2009: 84), Yaitu Sebagai Berikut: 1. Prinsip-Prinsip Hukum Harusnya Berlaku Umum Di Dunia; 2. Prinsip-Prinsip Hukum Yang Berlaku Di Suatu Negara Seasas Dan Selaras Satu Sama Lain; 3. Pengakuan Kepada Hukum Yang Suci Sebagai Perintah Dewa-Dewi (Tuhan); 4. Pengakuan Kepada Hukum Sebagai Titah Tuhan; 5. Pengakuan Terhadap Hukum Alam Dalam Arti Klasik; 6. Pengakuan Terhadap Hukum Alam Berdasarkan Kepada Ratsio Manusia; 7. Pengakuan Terhadap Due Process Of Law; 8. Pengakuan Terhadap Hak-Hak Asasi Manusia.

Di Indonesia Sendiri Terkait Pengujian Terhadap Suatu Produk Hukum ialah Wewenang Dari Mahkamah Konstitusi (Mk) Dan Mahkamah Agung (Ma). Kedua Lembaga Ini Memiliki Lingkup Wewenang Yang Berbeda. Mk Berwenang Melakukan *Judicial Review* Atas Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Uud 1945). Sedangkan Ma Berwenang Melakukan *Judicial Review* Atas Peraturan Perundang-Undangan Dibawah Undang-Undang Terhadap Undang-Undang. (Michael, 2020)

Pada Awalnya Hak Menguji Materiil Adalah Wewenang Ma Dimana Hal Ini Dimulai Sejak Diterbitkannya Uu No. 14 Tahun 1970 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman (Yang Beberapa Ketentuannya Telah Dirubah Dengan Uu No. 35 Tahun 1999), Sebagaimana Ditetapkan Pasal 26, Yang Kesimpulannya Adalah A). Hanya Mahkamah Agung Yang Diberi Kewenangan Untuk Menguji Materiil, Badan-Badan Kekuasaan Kehakiman Lainnya Tidak Diberi Wewenang Untuk Itu. B). Putusan Mahkamah Agung Dalam Rangka Pelaksanaan Hak Menguji Materiil Tersebut Berupa Pernyataan Tidak Sah Peraturan Perundang-Undangan Yang Diuji Tersebut Dan Dengan Alasan Bahwa Isi Dari Peraturan Yang Dinyatakan Tidak Sah Tersebut Bertentangan Dengan Peraturan Perundang-Undangan Yang Lebih Tinggi Derajatnya. C). Yang Dapat Diuji Hanya Bentuk Hukum Berupa Peraturan Perundang-Undangan Dan Jenis Yang Dapat Diuji Adalah Peraturan Perundang-Undangan Yang Derajatnya Di Bawah Uu Atau Peraturan Pemerintah Ke Bawah. D). Hak Menguji Materiil Dapat Dilakukan Dalam Pemeriksaan Tingkat Kasasi. E). Peraturan Yang Telah Dinyatakan Tidak Sah Tersebut Dicabut Oleh Instansi Yang Bersangkutan Atau Yang Menetapkan.

Tetapi Setelah Undang-Undang Dasar 1945 Mengalami Perubahan Muncul Organ Baru Dalam Lembaga Yudikatif Yaitu Mahkamah Konstitusi Yang Salah Satu Kewenangannya Adalah Menguji Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar. Kehadiran Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Tidak Lain Berperan Sebagai Pengawal Konstitusi (The Guardian Of The Constitution), Agar Konstitusi Selalu Dijadikan Landasan Dan Dijalankan Secara Konsisten Oleh Setiap Komponen Negara Dan Masyarakat. Mk Berfungsi Mengawal Dan Menjaga Agar Konstitusi Ditaati Dan Dilaksanakan Secara Konsisten, Serta Mendorong Dan Mengarahkan Proses Demokratisasi Berdasarkan Konstitusi. Lebih Lanjut Fungsi Mahkamah Konstitusi Dirumuskan Dalam Ketentuan Pasal 24c Ayat (1) Dan Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik IndoneSia Tahun 1945 Berwenang Untuk: (1) Menguji Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik IndoneSia Tahun 1945; (2) Memutus Sengketa Kewenangan Lem Baga Negara Yang Kewenangannya Diberikan Oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik IndoneSia Tahun 1945; (3) Memutus Pembubaran Partai Politik; (4) Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Umum; Dan (5) Memberikan Putusan Atas Pendapat Dpr Bahwa Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Diduga Telah Melakukan Pelanggaran Hukum Berupa Pengkhianatan Terhadap

Negara, Korupsi, Penyuapan, Tindak Pidana Berat Lainnya, Atau Perbuatan Tercela, Dan/Atau Tidak Lagi Memenuhi Syarat Sebagai Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Sebagaimana Dimaksud Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam Pasal 51 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Terdapat 2 (Dua) Macam Pengujian Undang-Undang, Yakni:

- Pengujian Undang-Undang Secara Formal (Formele Toetsing), Yakni Pengujian Terhadap Suatu Undang-Undang Dilakukan Karena Proses Pembentukan Undang-Undang Tersebut Dianggap Pemohon Tidak Memenuhi Ketentuan Berdasarkan Undang-Undang Dasar.
- Pengujian Undang-Undang Secara Materiil (Materieele Toetsing), Yakni Pengujian Terhadap Suatu Undang-Undang Dilakukan Karena Terdapat Materi Muatan Dalam Ayat, Pasal, Dan/Atau Bagian Undang-Undang Yang Dianggap Pemohon Bertentangan Dengan Undang-Undang Dasar.

Mengenai Pengaturan Tentang Hak Uji Materiil Dimaksudkan Untuk Menjadi Sarana Kontrol Terhadap Produk Peraturan Perundang-Undangan (Produk Politik) Yang Dibentuk Oleh Lembaga-Lemabaga Negara Yang Juga Merupakan Institusi Politik Agar Materi/Isi Serta Proses Pembentukan Perundang-Undangan Tersebut Tidak Bertentangan Dengan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan Yang Lebih Tinggi Tingkatannya. Selain Itu Hak Uji Materiil Diperlukan Sebagai Sarana Perlindungan Hak-Hak Warga Negara Yang Dirugikan Dengan Terbitnya Suatu Produk Peraturan Perundang-Undangan.

Kemudian Dalam Pasal Pasal 57 Ayat (1) Dan (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Dinyatakan, Dalam Hal Suatu Pembentukan Undang-Undang Tidak Memenuhi Ketentuan Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Uud Maka Undang-Undang Tersebut Dinyatakan Mahkamah Konstitusi Tidak Mempunyai Kekuatan Hukum Mengikat. Apabila Suatu Materi Muatan Ayat, Pasal Dan/Atau Bagian Undang-Undang Dinyatakan Mahkamah Bertentangan Dengan Uud Maka Materi Muatan Ayat, Pasal Dan/Atau Bagian Undang-Undang Tersebut Tidak Lagi Mempunyai Kekuatan Hukum Mengikat.

Adapun Terkait Pengujian Terhadap Penjelasan Undang-Undang Maka Tidak Ada Dasar Hukum Yang Secara Jelas Menyebutkannya. Akan Tetapi Penjelasan Undang-Undang Merupakan Bagian Dari Kerangka Undang-Undang Sehingga Bisa Dikatakan Bahwa Penjelasan Undang-Undang Merupakan Satu Kesatuan Dari Undang-Undang Itu Sendiri. Dengan Demikian Jelaslah Bahwa Penjelasan Undang-Undang Dapatlah Dimintakan Uji Dalam Hal Ini Kepada Mk Sebagai Lembaga Yang Berwenang. Selain Itu Untuk Memperjelas Hal Ini, Kita Dapat Melihat Bahwa Di Indonesia Sendiri Telah Beberapa Kali Mk Memberikan Uji Materiil Terhadap Penjelasan Undang-Undang.

Yang Pertama Dapat Ditemukan Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/Puu-Iii/2005 Dalam Perkara Ini Yang Dimohonkan Ke Mahkamah Konstitusi Yaitu Terkait Dengan Permohonan Pengujian Penjelasan Pasal 59 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Pasal 18 Ayat 4, Pasal 27 Ayat 1, Pasal 28 D Dan Pasal 28 I Uud Nri Tahun 1945. Dalam Permohonan Ini, Para Pemohon Menilai Pemberlakuan Penjelasan Pasal 59 Ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah Berpotensi Menghalangi Hak Konstitusional Para Pemohon Baik Secara Pribadi Warga Negara Indonesia Maupun Sebagai Badan Hukum Partai Politik Untuk Mencalonkan Dan Dicalonkan Sebagai Kepala Daerah Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah. Adapun

Penjelasan Pasal 59 Ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tersebut Oleh Pihak Pemohon Didalilkan Telah Mengaburkan Dan Menghilangkan Substansi Dari Batang Tubuh Pasal 59 Ayat 1 Dan 2 Yang Intinya Mengatur Bahwa Yang Boleh Mengusulkan Pasangan Calon Adalah Partai Politik Atau Gabungan Partai Politik Yang Memiliki Sekurang-Kurangnya 15 % (Lima Belas Persen) Dari Jumlah Kursi Dprd Atau 15 % (Lima Belas Persen) Dari Akumulasi Perolehan Suara Sah Dalam Pemilihan Umum Anggota Dprd Di Daerah Yang Bersangkutan.

Yang Kedua Yaitu Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011/ Puu-Iii/2005 Adapun Pada Perkara Ini, Pihak Pemohon Mendalilkan Pengujian Pasal 17 Ayat (1), Dan Ayat (2) Dan Penjelasan Pasal 49 Ayat (1) Tentang Sistem Pendidikan Nasional (Selanjutnya Disebut Uu Sisdiknas) Terhadap Pasal 31 Ayat (1) Hingga (5) Uud Nri Tahun 1945, Dimana Menurut Pemohon Substansi Ketentuan Tersebut Sesuai Dengan Amanat Uu Sisdiknas Yang Tercantum Dalam Pasal 11 Ayat (2), Pasal 34 Ayat (2) Dan (3), Pasal 46 Ayat (2), Pasal 47 Ayat (1), Pasal 48 Ayat (1) Dan Pasal 49 Ayat (1) Uu Sisdiknas Yang Pada Intinya Menekankan Bahwa Pemerintah Bertanggung Jawab Atas Pemenuhan Dana Penyelenggaraan Pendidikan Dasar Tanpa Harus Memungut Biaya, Wajib Belajar Merupakan Tanggung Jawab Negara, Pemerintah Berkewajiban Merealisasikan Dana Pendidikan Sekurang-Kurangnya 20% Dari Apbn Dan Dari APBD Yang Harus Ditentukan Berdasarkan Prinsip Keadilan, Kecukupan Dan Keberlanjutan, Serta Harus Dikelola Berdasarkan Prinsip Keadilan, Efisiensi, Transparansi Dan Akuntabilitas Publik.

Kemudian Yang Ketiga Terdapat Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/ Puu-Xiii/2015, Pada Putusan Ini, Terdapat Segmen Yang Cukup Mendalam Menjadi Dasar Perdebatan Terkait Dengan Inkonsistensi Ketentuan Pasal Terkait Dengan Penjelasan Yang Telah Menyalahi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Dalam Hal Ini Pasal Terkait Mengharuskan Dipenuhinya Syarat Tidak Pernah Dijatuhi Pidana Atas Tindak Pidana Dengan Ancaman Penjara 5 (Lima) Tahun Atau Lebih Sedangkan Dalam Penjelasan Pasal Terkait Memperbolehkan Partisipasi Mantan Terpidana Dalam Kontestasi Dengan Memenuhi Persyaratan Merujuk Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/Puu-Vii/2009. Pada Putusan Ini, Mahkamah Mengabulkan Untuk Sebagian Dengan Menyatakan Pasal Dan Penjelasan Pasal Terkait Tersebut Inkonstitusional Bersyarat Sepanjang Tidak Dimaknai Dikecualikan Bagi Mantan Terpidana Yang Terbuka Dan Jujur Menyatakan Pada Publik Sebagai Mantan Terpidana.

Dengan demikian saya berkesimpulan bahwa penjelasan dalam undang-undang tidaklah dapat dijadikan dasar hukum mengingat fungsinya hanya sebagai penjelasan dan tafsiran atas pasal-perpasal dalam batang tubuh dan bukan merupakan suatu norma. Sedangkan mengenai uji materiil terhadap penjelasan dalam undang-undang merupakan hal yang boleh saja dilakukan berdasar pada putusan-putusan MK yang dimana telah beberapa kali menguji penjelasan undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

- Hermanto, Bagus. Nyoman Mas Aryani. Ni Luh Gede Astariyani. (2020). Penegasan Kedudukan Penjelasan Suatu Undang-Undang: Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi. Legislasi Indonesia. Vol. 17, No. 3.
- Marzuki, Laica. (2004). Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi. Legislasi Indonesia. Vol. 1, No. 3.

- Qamar, Nurul. (2012). Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi. Jurnal Konstitusi. Vol. 1, No. 1.
- Safi'. (2015). Judicial Review Sebagai Sarana Perlindungan Hak-Hak Asasi Warga Negara. Dikaji. Jurnal Ilmu Hukum. Vol. 11, No. 22.